

BAB IV

MAKNA ANGGARAN

“Untuk menafsirkan sebuah teks bukan memberinya sebuah makna... sebaliknya, menghargai kemajemukannya apa yang membangunnya.”
(Barthes, 1974)

4.1. Latar Belakang dan Budaya Pengguna Tanda

Setiap tanda (*sign*) akan menimbulkan makna. Makna tersebut timbul karena adanya hubungan antara penanda (*signifier*) dan petanda (*signified*). Timbulnya suatu makna juga disebabkan karena tanda dapat dipersepsikan oleh perasaan (*sense*) dan pikiran (*reason*). Dengan menggunakan perasaan dan akal pikirannya seseorang akan menghubungkan suatu tanda dengan rujukannya (*reference*) untuk mendapatkan makna tanda tersebut. Oleh karena itu pengalaman individu dan budaya pengguna tanda menjadi sangat penting dalam penelitian semiotika. Pengalaman individu dan budaya pengguna tanda akan mempengaruhi bagaimana seseorang memaknai sebuah tanda.

Peran informan pada penelitian semiotika menjadi sangat penting. Pengalaman informan yang terlibat dalam proses penganggaran pada pemerintah daerah akan mempengaruhi bagaimana informan tersebut memaknai anggaran. Terdapat dua kelompok informan pada penelitian ini yakni eksekutif dan legislatif. Pada awalnya, peneliti hanya menargetkan tiga eksekutif saja sebagai informan. Namun dalam proses perjalanannya,

peneliti menambahkan informan lain untuk mendapatkan data yang lebih lengkap. Sehingga jumlah informan dari eksekutif berkembang menjadi delapan orang. Dari delapan informan eksekutif tersebut terdapat satu orang yang berperan sebagai informan kunci yakni Bapak Utama (51 tahun). Bapak Utama sudah berkecimpung menjadi aparatur sipil negara selama 29 tahun. Saat ini beliau menjabat sebagai kepala Organisasi Pemerintah Daerah X. Sebelumnya beliau menjadi inspektur kota Balakoma dan beberapa kali menjadi kepala Organisasi Pemerintah Daerah yang lain. Beliau pernah terlibat dalam Tim Anggaran pemerintah kota Balakoma. Pengalaman beliau yang cukup banyak dalam pemerintahan daerah, khususnya dalam proses penganggaran menjadikan beliau menjadi sangat paham tentang '*seluk-beluk*' anggaran pada pemerintah daerah.

Adapun dari kelompok legislatif, peneliti pada awalnya hanya menargetkan tiga informan. Namun dalam pelaksanaan penelitian ini, informan legislatif tersebut berkembang menjadi empat orang. Alasan penambahan informan tersebut karena diawal penelitian, peneliti hanya menargetkan tiga informan legislatif yang memiliki jumlah perwakilan yang cukup besar dan memegang peran penting dalam proses penganggaran. Namun kemudian peneliti berpikir bahwa perlu menambahkan informan legislatif dari perwakilan yang memiliki jumlah kursi paling sedikit. Penambahan informan legislatif yang berasal dari '*partai gurem*' tersebut memberikan wawasan kepada peneliti tentang bagaimana hubungan antara anggaran dan kekuasaan. Informan kunci dari kelompok legislatif ini adalah Bapak Suryanto (50 tahun). Beliau saat ini menjadi wakil ketua Badan Anggaran, perwakilan dari Partai Merah yang merupakan salah satu partai dengan kursi terbanyak di gedung dewan. Sebelum menjabat sebagai

anggota dewan, beliau adalah seorang pengusaha sayur yang sukses, dan juga menjabat sebagai Ketua Pedagang Sayur Kota Balakoma. Latar belakang sebagai pengusaha yang bergerak di bidang pertanian, menjadikan beliau '*terampil*' dalam mengawal kebijakan-kebijakan pemerintah Kota Balakoma, yang salah satu visinya adalah berhubungan dengan bidang pertanian.

Selain pengalaman individu, budaya pengguna tanda menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi bagaimana seseorang memaknai sebuah tanda. Perbedaan budaya antara eksekutif dan legislatif inilah yang menjadi salah satu penyebab perbedaan dalam memaknai anggaran. Eksekutif memaknai anggaran lebih kepada persoalan teknis. Peraturan dan perundangan-undangan tentang anggaran menjadi pedoman bagi eksekutif dalam menyusun, melaksanakan, dan melaporkan anggaran. Perhitungan 'ekonomis' menjadi dasar bagi eksekutif dalam mengambil kebijakan-kebijakan yang ada di daerah. Sedangkan legislatif melihat anggaran lebih kepada persoalan politis. Bagaimana anggaran yang telah di sepakati oleh eksekutif dan legislatif tersebut berdampak bagi masyarakat, baik masyarakat secara umum maupun masyarakat yang merupakan konstituen bagi legislatif tersebut.

Perbedaan eksekutif dan legislatif dalam memaknai anggaran pada pemerintah di daerah adalah hal yang wajar. Perbedaan pengalaman individu dan budaya, menimbulkan persepsi yang berbeda-beda dalam memaknai anggaran. Perbedaan dalam memaknai anggaran ini disadari betul, baik oleh eksekutif maupun legislatif. Pak Hamzah (56 tahun) yang menjabat sebagai kepala OPD X dan sebelumnya pernah menjabat sebagai sekretaris dewan menyampaikan:

“...ya, kalo **eksekutif** melihat anggaran lebih kepada persolan **teknis**, sedangkan **legislatif** lebih kepada **politis**, ya...itu kan juga terkait dengan konstituennya juga...”

Kesadaran akan perbedaan dalam memaknai anggaran antara eksekutif dan legislatif ini juga disampaikan oleh Bapak Sinar, Ketua DPRD kota yang peneliti kutip dari <http://agropolitanv.co.id>, berikut pernyataannya:

“..Segala perjuangan untuk kepentingan masyarakat, terlebih dahulu harus dikomunikasikan dengan seluruh anggota fraksi, untuk **menyamakan persepsi, visi-dan misinya...**

Pengalaman individu dan budaya pengguna tanda, yakni eksekutif dan legislatif akan mempengaruhi bagaimana menafsirkan sebuah anggaran. Eksekutif melihat anggaran dari sudut pandang teknis yakni bagaimana suatu anggaran dilihat sebagai sebuah bentuk perencanaan yang diwujudkan dalam satuan moneter untuk mencapai tujuan tertentu. Aspek aspek teknis seperti pendekatan yang digunakan, peraturan perundang-undangan, sistem penganggaran menjadi hal seringkali kita jumpai dalam proses penganggaran yang dilakukan oleh eksekutif.

Sedangkan legislatif melihat suatu anggaran dari sudut pandang politis. Sebagai salah satu aktor yang terlibat dalam suatu penganggaran, legislatif menggunakan anggaran untuk memenuhi kepentingannya. Anggaran digunakan legislatif tidak hanya digunakan untuk memenuhi kepentingan masyarakat pada umumnya. Namun juga digunakan untuk memenuhi kepentingan konstituennya. Legislatif menggunakan anggaran untuk mewujudkan aspirasi masyarakat yang diwujudkan dalam fungsinya sebagai wakil rakyat. Perbedaan latar belakang dari sudut pandang teknis dan politis inilah yang menjadi salah satu penyebab perbedaan penafsiran anggaran pada pemerintah daerah.

4.2. Kesepakatan Makna Anggaran

Makna denotatif adalah makna umum yang merupakan hasil kesepakatan bersama. Tanda yang mengandung makna denotatif mudah dimengerti karena tidak mengandung makna yang rancu meskipun masih bersifat umum. Maksud makna bersifat umum adalah bahwa makna suatu tanda diketahui secara jelas oleh semua orang. Biasa disebut dengan makna konseptual yakni makna yang sesuai dengan hasil pengamatan menurut pengalaman yang berhubungan dengan tanda yang bersifat faktual dan objektif. Makna denotatif biasanya mengacu pada definisi yang ada di dalam kamus atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pernyataan bahwa anggaran merupakan sejumlah dana yang digunakan untuk pelaksanaan pembangunan disampaikan oleh Bu Heriyati yang saat ini menjabat sebagai Kepala Bidang Anggaran Badan Keuangan Daerah.

"Anggaran merupakan persediaan dana yang digunakan untuk pelaksanaan pembangunan"

Senada dengan pernyataan diatas bahwa anggaran identik dengan dengan sejumlah uang untuk membiayai program dan kegiatan pembangunan disampaikan oleh Pak Handy, Kepala Bidang Analisis Perencanaan Pengendalian Pelaporan Pembangunan Badan Perencanaan, Penelitian dan Pembangunan Daerah

"Anggaran adalah dana pembangunan...Dana pembangunan adalah sumber pembiayaan dalam bentuk uang, dalam bentuk pinjaman atau apa? yang digunakan untuk membiayai proyek-proyek dan kegiatan pembangunan...sumber dana pembiayaan itulah yang kami sebut dengan anggaran "

Wawancara peneliti dengan Bapak Maulana selaku Pejabat Penyedia Barang dan Jasa menyampaikan bahwa yang dimaksud dengan anggaran adalah:

“Secara normatif...anggaran itu sebagai...sebuah *opo*?...sebuah perencanaan yang merupakan *breakdown* dari RPJMD yang memuat visi-misi walikota...”

Sedangkan dari hasil wawancara dengan Bapak Samuel yang menjabat sebagai sekeretaris Dewan, menyatakan bahwa yang dimaksud dengan anggaran adalah:

“ Anggaran adalah sejumlah uang yang dipakai untuk melaksanakan program kegiatan atau sejumlah pos keuangan yang dipakai untuk melaksanakan kegiatan....pos keuangan itu teknis *lho*...”

Adapun dari pihak legislatif yang diwakili Bapak Firman, Wakil Ketua Badan Anggaran yang sekaligus juga sebagai Ketua Umum Partai Hijau menyatakan bahwa:

“Yang dimaksud dengan anggaran adalah keuangan, pembiayaan yang digunakan untuk membiayai kegiatan dalam mencapai target yang ditetapkan”.

Tidak jauh berbeda dari hasil wawancara dengan eksekutif dan legislatif diatas, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, definisi anggaran adalah rencana penjatahan sumber daya yang dinyatakan dengan angka, biasanya dalam satuan uang. Sedangkan menurut Permendagri Nomer 31 tahun 2016 tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah tahun anggaran 2017 yang menyatakan bahwa yang dimaksud dengan anggaran adalah rencana tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan

disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

Berdasarkan hasil wawancara dengan eksekutif dan legislatif didapatkan sebuah kesepakatan bahwa yang dimaksud dengan anggaran adalah perencanaan dalam bentuk satuan moneter yang digunakan untuk tujuan tertentu. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa anggaran diidentikkan dengan perencanaan, dana atau uang, dan tujuan tertentu. Berdasarkan semiotika Barthesian, makna suatu tanda dapat berkembang dari makna denotatif menjadi makna konotatif. Perkembangan makna tanda tersebut dipengaruhi oleh pengalaman individu dan budaya pengguna tanda.

Berdasarkan semiotika Barthesian, denotatif merupakan sistem pertandaan pada tingkat pertama, sedangkan konotasi merupakan tingkat kedua. Denotatif seringkali diasosiasikan dengan ketertutupan makna. Barthes mencoba menolak keharfiahan makna denotatif, baginya yang ada hanyalah makna konotatif semata. Penolakan atas makna denotatif suatu tanda mungkin terasa berlebihan, namun makna denotatif tersebut tetap berguna sebagai koreksi bahwa makna yang sesungguhnya merupakan sesuatu yang bersifat alamiah (Budiman, 1999).

4.3. Keragaman Makna Anggaran

Keragaman makna dalam teori semiotika Barthesian disebut dengan konotatif. Konotatif merupakan pengembangan dari sistem pertandaan yang pertama yakni denotatif. Dalam teori semiotika Barthesian, konotatif merupakan sistem pertandaan kedua yang dapat berkembang menjadi mitos. Semiotika Barthesian berpandangan bahwa konotatif merupakan sistem signifikasi yang berada pada tingkatan kedua. Makna konotatif merupakan

sistem pertandaan yang lapisan pemaknaannya sendiri sudah berupa sistem pertandaan. Pada umumnya konotatif merupakan sistem yang kompleks. Konotasi merupakan sebuah sistem tersendiri yang tersusun oleh penanda, petanda, dan proses pertandaan (signifikasi).

Makna konotatif yang timbul dari suatu tanda disebabkan karena perbedaan pengalaman individual dan budaya penggunanya. Realitas sosial akan mempengaruhi bagaimana suatu tanda ditafsirkan. Anggaran pada pemerintah daerah merupakan sebuah tanda yang tidak hanya bermakna sebagai bentuk perencanaan yang diwujudkan dalam satuan moneter untuk mencapai tujuan tertentu. Namun anggaran pada pemerintah daerah dapat ditafsirkan secara berbeda oleh penggunanya.

Berdasarkan hasil wawancara dengan eksekutif dan legislatif dengan memperhatikan pengalaman personal dan budaya pengguna tanda yakni tentang anggaran, maka makna konotatif yang muncul dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Anggaran sebagai hasil kesepakatan antara eksekutif dan legislatif.

Anggaran pada pemerintah daerah merupakan hasil dari kesepakatan antara eksekutif dan legislatif yang diwujudkan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Hasil kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tersebut dapat diwakili oleh sebuah tanda yakni kata “amin”.

“*Amin*”, berasal dari bahasa Arab ‘*amīn*’ yang berarti orang yang amanah. Kata ‘amin’ biasa diucapkan seseorang pada bagian akhir sebuah do’a. Sebagai harapan bahwa do’a yang dipanjatkan dikabulkan.

Dalam terminologi bahasa dan nilai budaya jawa kata '*amin*' dapat diartikan sebagai sebuah persetujuan. Sebagai contoh kalimat "Perintah Jokowi Hindari Hujatan dan Fitnah Diamini DPR" (Jawa Pos, 17 Mei 2017) yang dapat diartikan bahwa DPR menyetujui apa yang disampaikan oleh Presiden Jokowi.

Hubungan kata '*amin*' dengan anggaran pada pemerintah daerah bisa ditafsirkan sebagai sebuah kesepakatan antara eksekutif dan legislatif dalam menyusun anggaran pemerintah daerah. Hasil kesepakatan tersebut kemudian ditetapkan dalam peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau yang biasa dikenal sebagai APBD. Pernyataan Pak Suryanto sebagai wakil ketua Badan Anggaran menyatakan bahwa anggaran yang nantinya akan ditetapkan dalam bentuk Perda APBD merupakan hasil kesepakatan antara eksekutif dan legislatif. Persetujuan terhadap Rancangan Anggaran dan Belanja Daerah (RAPD). Alasan legislatif tidak menyetujui menyetujui anggaran yang diajukan oleh eksekutif, nampak pada wawancara berikut ini.

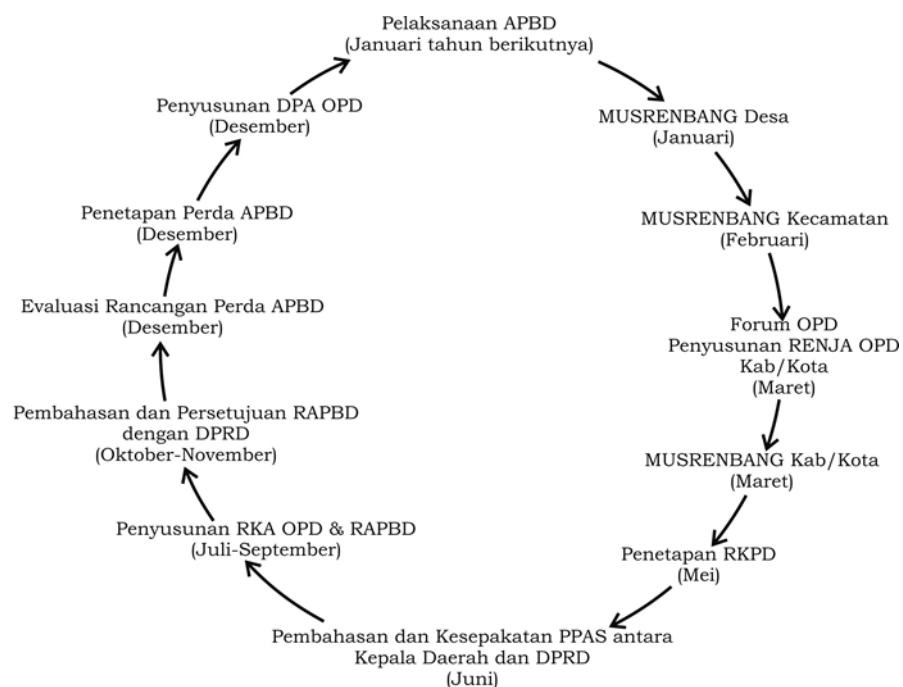
"...alasan kita menyetujui adalah karena itu sudah jadi visi dan misi walikota, sudah tercantum dalam RPJMD,...anggaran yang disodorkan kepada Banggar disetujui karena berpihak kepada masyarakat... untuk kepentingan masyarakat...mengapa kok tidak disetujui, berarti ada kesalahan-kesalahan di situ, tidak berpihak kepada masyarakat, tidak sesuai dengan visi dan misi walikota...kok diusulkan...kalo kita menyetujui malah salah..."

Tarik ulur untuk mendapatkan sebuah kesepakatan (*amin*) merupakan hal yang wajar terjadi dalam proses penyusunan anggaran daerah. Adanya tarik ulur dalam proses penganggaran disebabkan karena antara eksekutif dan legislatif memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Namun sejauh ini yang terjadi di kota Balakoma meskipun

komposisi wakil rakyat (legislatif) cukup beragam (Tabel. 2.2), kersjasama antara eksekutif dan legislatif dapat bekerjasama dengan baik pada saat proses penyusunan anggaran. Hal ini disampaikan oleh Pak Handy dari Bapelitbangda Kota Balakoma.

“Alhamdulillah, kalau dikota Balakoma itu konstruktif positif,...dalam arti..ee...kita sebagai eksekutif bisa bekerjasama sangat baik dengan teman-teman yang legislatif melalui banggar...”

Proses ‘peng-amin-an’ anggaran tidak hanya terjadi pada saat penetapan APBD saja, namun proses ‘peng-amin-an’ itu dilakukan sejak saat penjangingan aspirasi, baik itu melalui musrenbang maupun pada masa reses. Lihat siklus perencanaan dan penganggaran pada gambar 4.1.



Gambar 4.1. Siklus Perencanaan dan Penganggaran Tahunan

Menteri Dalam Negeri setiap tahunnya mengeluarkan pedoman penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah sebagai pedoman dalam menyusun anggaran pada periode berikutnya. Pada peraturan menteri tersebut disebutkan bahwa anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

2. Penyusunan, pelaksanaan, dan pelaporan Anggaran harus mentaati peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

Anggaran merupakan perencanaan dalam bentuk satuan moneter yang digunakan untuk melaksanakan program dan kegiatan dalam satu periode tertentu. Bagi pemerintah daerah anggaran merupakan bagian yang sangat penting dan mempengaruhi perjalanan suatu pemerintahan. Dengan adanya anggaran, program dan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dapat lebih terarah. Sehingga tujuan dari pemerintahan daerah dapat tercapai. Oleh karena itu untuk mewujudkan anggaran dapat berjalan secara efektif dan efisien, penyusunan, pelaksanaan dan pelaporan anggaran harus mentaati peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

Proses penyusunan, pelaksanaan dan pelaporan anggaran harus mentaati peraturan dan perundang-undangan yang berlaku diwakili dengan tanda yakni kata "*Aman*". Kata "*aman*" menurut KBBI berarti bebas dari bahaya, tidak mengandung resiko. Dalam terminologi bahasa jawa berarti tenteram; damai; tenang; tidak ada keributan. Hubungan kata 'aman' dengan anggaran pada pemerintah daerah dapat ditafsirkan bahwa sebuah anggaran harus bisa dipastikan tidak mengandung resiko. Artinya bahwa dalam proses perencanaan, pelaksanaan, maupun pada

saat pelaporan sebuah anggaran sudah mengikuti peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

Anggaran pada pemerintah daerah biasanya ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah untuk satu tahun anggaran yakni Perda APBD, sehingga memiliki kekuatan hukum yang tetap. Sedangkan dalam pelaksanaannya, setiap OPD berpedoman pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) dalam melaksanakan program dan kegiatan yang sudah direncanakan sebelumnya. Kekurangpahaman terhadap DPA seringkali menghambat pada saat dilakukan peng SPJ an. Kesalahan teknis seperti kesalahan pemilihan akun kode rekening pada saat perencanaan mengakibatkan belanja tidak bisa di SPJ kan. Contoh belanja ATK dimasukkan kedalam akun Belanja Keperluan Kantor yang seharusnya di masukkan ke dalam Belanja Barang Persediaan Barang Konsumsi. Dalam proses peng SPJ an harus dipastikan bahwa dokumen dibuat dengan lengkap dan sesuai dengan peraturan yang sudah ditetapkan. Ketidaksesuaian antara SPJ dengan DPA seringkali menjadi permasalahan ketika dilakukan pemeriksaan baik oleh inspektorat maupun oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Kata "*aman*" hubungannya dengan anggaran juga dapat diartikan bahwa pelaksanaan anggaran dapat dijalankan dengan baik oleh eksekutif dalam hal ini adalah Pengguna Anggaran. Tidak heran jika dalam pemerintahan daerah muncul istilah "*money follow person*", yang artinya uang mengikuti orang. Artinya seorang eksekutif atau pengguna anggaran yang memiliki kemampuan dalam mengelola anggaran dengan baik akan selalu dipercaya untuk mengelola anggaran yang lebih besar, meskipun ia berpindah-pindah OPD. Hal ini dilakukan agar semuanya bisa berjalan dengan "*aman*".

Salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah kota Balakoma untuk menciptakan rasa '*aman*' sehubungan dengan anggaran adalah keikutsertaan kepala desa pada kegiatan sosialisasi penggunaan ADD dan DD yang diikuti 19 kepala desa se-Kota Balakoma di Balai Kota Among Tani pada tanggal 8 juni 2017. Pengucuran dana yang cukup besar sejumlah Rp 38 miliar ke pemerintah desa harus dimanfaatkan secara bijak supaya tidak terjerat kasus hukum. Sebab, kucuran dana dari pemerintah daerah maupun dari pemerintah pusat itu rawan diselewengkan. Berikut pernyataan Nur Chusniah, Kepala Kejaksaan Negeri (Kejari) Kota Balakoma. "Jumlah anggaran yang cukup besar, baik itu ADD maupun DD, ini sangat rawan diselewengkan. Penggunaannya harus sesuai dengan tujuannya," ("Radar Malang", June 9, 2017).

Hubungan konsep "*aman*" dengan anggaran pada pemerintah daerah biasanya diwujudkan dengan melaksanakan seluruh proses penganggaran, mulai penyusunan, pelaksanaan, pengawasan dan pelaporan dengan mengacu pada peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Sebagai contoh: untuk melaporkan realisasi anggaran, pemerintah daerah berpedoman pada Standar Akuntansi Pemerintahan dan peraturan daerah yang berlaku.

3. Anggaran digunakan untuk memenuhi kepentingan eksekutif dan legislatif.

Proses penyusunan anggaran di pemerintah daerah melibatkan dua aktor utama, yakni eksekutif dan legislatif. Dalam penyusunan anggaran di pemerintah daerah kedua aktor selalu mengedepankan kepentingannya masing-masing. Hal ini tidak luput dari latar belakang masing-masing aktor. Eksekutif melihat anggaran lebih pada persoalan

teknis sedangkan eksekutif lebih mengedepankan pada persoalan politis. Masing-masing aktor tersebut akan menggunakan posisinya untuk mengedepankan kepentingannya masing-masing. Sehingga kepentingan masyarakat menjadi terabaikan. Namun tak dapat dipungkiri bahwa untuk mencapai sebuah kesepakatan dalam proses penganggaran, maka kepentingan masing-masing aktor juga harus bisa terakomodasi. Pemenuhan kepentingan masing-masing aktor tersebut dapat terwakili dengan sebuah tanda yakni “*uman*”.

“*Uman*”, berasal dari kata bahasa Jawa artinya bagian atau terpenuhi. Artinya bahwa anggaran harus dapat memenuhi semua kepentingan ‘stakeholder’ yang berhubungan dengan anggaran. Sebagai contoh, anggaran pada pemerintah daerah merupakan perwujudan dari visi-misi walikota yang tertuang dalam dokumen RPJPD dan RPJMD. Anggaran seyogyanya dapat memenuhi visi-misi walikota sebagai wujud dari janji politik yang telah disampaikan kepada masyarakat pada saat kampanye pemilihan kepala daerah sebelumnya. Pernyataan bahwa anggaran memuat visi dan misi walikota disampaikan oleh Pak Suryanto yang saat ini menjabat sebagai wakil ketua Badan Anggaran sekaligus anggota dari Partai Merah

“Anggaran harus digunakan dari visi dan misi Walikota... Terus prioritas, prioritas walikota apa? Ya itu yang harus dilaksanakan dulu...kita tidak bisa *ngawur*. Visi misi walikota harus tercantum di dalam anggaran...”

Hal ini juga berlaku bagi legislatif. Anggota DPRD akan selalu berusaha untuk mewujudkan aspirasi masyarakat, khususnya konstituen pada daerah pilihannya melalui program dan kegiatan yang ‘dititipkan’ kepada salah satu OPD. Pak Suryanto yang saat ini menjabat sebagai

wakil ketua Badan Anggaran sekaligus anggota dari Partai Merah dalam wawancaranya menyampaikan:

“Sebenarnya anggaran itu yang melaksanakan adalah pemerintah (eksekutif) dalam hal ini melalui kebijakan walikota. Tapi tidak menutup kemungkinan, kita karena sudah melakukan reses, melakukan (penjaringan)...*nganu*... aspirasi dari masyarakat. Ya itu kita masukkan. Kita ‘titipkan’ dalam pemerintahan itu. Nah pemerintah mau ndak mau harus menjalankan...Harus menjalankan, karena yang menjalankan kan sana (eksekutif). Kita tidak bisa menjalankan. Tapi kita...iki lho kampungku...iki lho uwongku durung digarap (ini lho kampungku, ini lho orangku belum dipenuhi aspirasinya).Ya... Tapi tetap dengan persetujuan Walikota...”

Bentuk terpenuhinya aspirasi masyarakat ini biasanya lebih bersifat pragmatis. Misalnya adanya program pembangunan jalan, ‘pavingisasi’, bedah rumah, bantuan modal, dan lain sebagainya. Usaha ini dilakukan sebagai upaya untuk menjaga loyalitas konstituennya. Secara formal bentuk aspirasi masyarakat yang disampaikan melalui anggota DPRD ini termuat dalam pokok-pokok pikiran (pokir) anggota DPRD. Pokir ini kemudian disampaikan dalam rapat oleh Badan Anggaran kepada kepala daerah paling lambat 5 (lima) bulan sebelum ditetapkan APBD, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 16 tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mengatur tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Damayanti (2010) menjelaskan bahwa alokasi anggaran sebesar 50 – 70% digunakan untuk membiayai kepentingan eksekutif dan legislatif. Anggaran pada pemerintah daerah digunakan untuk memenuhi kepentingan eksekutif dan legislatif. Konsep “uman” digunakan eksekutif dan legislatif dalam proses penganggaran agar didapatkan kesepakatan antara kedua belah pihak. Dan kepentingan masing-masing aktor

penyusun anggaran dapat diwujudkan dalam sebuah kesepakatan berupa peraturan daerah tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Keragaman makna anggaran yang muncul selama proses penelitian yakni anggaran sebagai hasil kesepakatan antara eksekutif dan legislatif yang diwujudkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD (*amin*). Penyusunan, pelaksanaan, dan pelaporan Anggaran harus mentaati peraturan dan perundang-undangan yang berlaku (*aman*). Anggaran digunakan untuk memenuhi kepentingan eksekutif dan legislatif (*uman*).. Konsep “*amin*, *aman*, *uman*” peneliti dapatkan dari hasil wawancara dengan Pak Utama, yang saat ini menjabat sebagai kepala Inspektur pada pemerintah kota Balakoma. Saat ini beliau menjabat sebagai kepala OPD X, Pak Utama sudah berpengalaman sebagai kepala OPD yang berbeda, tim anggaran dan inspektur kota Balakoma. Berikut pernyataan Bapak utama yang berhubungan dengan makna anggaran.

“Anggaran itu yang penting “*amin*”, “*aman*”, “*uman*”,...dan tidak ada unsur korupsi didalamnya”

Makna anggaran dalam bingkai “*amin*”, “*aman*”, “*uman*” tentunya bukanlah satu-satunya makna yang muncul selama proses penelitian. Namun berdasarkan pertimbangan pengalaman personal peneliti maupun informan serta budaya pengguna tanda yakni anggaran, maka peneliti memutuskan untuk menampilkan makna anggaran dalam bingkai *aman*, *amin*, dan *uman*. Penekanan makna anggaran dalam bingkai *amin*, *aman*, *uman* merupakan penanda baru yang muncul dari hasil pembacaan terhadap pengalaman personal, baik pengalaman personal peneliti, maupun dari hasil wawancara informan yang terlibat dalam proses penganggaran.

Hadirnya *amin, aman, uman* sebagai penanda baru tidak lepas juga dari kondisi lingkungan budaya pengguna tanda, baik eksekutif maupun legislatif. Budaya seperti musyawarah yang menjadi bagian kehidupan sehari-hari masyarakat kita turut mempengaruhi hadirnya konsep *amin*. Bahwa setiap keputusan yang berhubungan dengan arah pembangunan pada pemerintah daerah selalu melibatkan berbagai pihak. Baik eksekutif selaku pelaksana maupun legislatif selaku mitra bagi eksekutif yang mewakili kelompok masyarakat. Jika proses musyawarah tidak dijadikan sebagai dasar dalam mengambil keputusan tentang arah pembangunan daerah, maka tujuan dari pemerintah daerah tersebut bisa jadi tidak terwujud. Oleh karena itu kesepakatan berbagai pihak menjadi syarat mutlak didalam penganggaran di pemerintahan daerah. Musyawarah dapat menghasilkan nilai komitmen yang kuat, artinya jika sudah terjadi kesepakatan, maka hasil keputusan tersebut akan dipegang teguh dan dijalankan dengan baik oleh orang-orang yang terlibat didalam proses penganggaran.

Nilai budaya berikutnya yang ada di pemerintahan daerah adalah budaya “cari aman”. Baik eksekutif maupun legislatif pada pemerintahan daerah selalu berusaha agar tidak terjerat dalam kasus hukum. Oleh karena itu dalam proses penyusunan anggaran, eksekutif maupun legislatif selalu berpedoman pada peraturan dan perundangan yang berlaku. Setiap kebijakan yang dihasil oleh pemerintah daerah harus berdasarkan ‘payung hukum’ yang sudah ditetapkan.

Nilai budaya lain yang mempengaruhi bagaimana anggaran di pemerintah daerah adalah budaya “bagi-bagi kue”. Dalam arti positif ‘bagi-bagi kue’ merupakan sebuah kewajiban. karena masing-masing

aktor penyusun anggaran berkepentingan terhadap suatu anggaran. Eksekutif berkepentingan terhadap suatu anggaran, karena anggaran merupakan alat untuk mewujudkan visi misi kepala daerah. Sedangkan legislatif berkepentingan terhadap anggaran, karena membawa aspirasi masyarakat. Sehingga untuk mencapai kesepakatan di dalam memutuskan suatu anggaran, maka proses ‘bagi-bagi kue” anggaran ini selalu dilakukan. Selama tidak melanggar peraturan dan perundangan yang berlaku.